

## *Renforcement de l'éthique parlementaire : perspective canadienne*

Allocution de Jean T. Fournier  
Conseiller sénatorial en éthique, Sénat du Canada  
à l'occasion de  
l'Australian Public Sector Anti-Corruption Conference  
Brisbane, 29 juillet 2009

C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à cette conférence pour parler du leadership éthique et de l'importance qu'il revêt dans la prévention de l'inconduite et de la corruption et dans le renforcement des normes d'intégrité au sein du secteur public.

Me voici de retour en Australie pour la première fois depuis 2004, l'année où j'ai terminé mon mandat à titre de haut-commissaire du Canada en Australie, accrédité auprès de sept pays insulaires du Pacifique. J'y ai passé quatre années inoubliables, et j'ai eu la chance d'être ici pendant les Jeux olympiques de Sydney et les célébrations du Centenaire de la Fédération. J'ai beaucoup voyagé dans tout le pays et je m'y suis fait de nombreux amis. C'est donc avec un grand bonheur que je me retrouve en ces lieux, même si ce n'est que pour un bref séjour.

J'ai en commun avec les Australiens un lien ancestral et des antécédents personnels. En effet, je suis le descendant d'un des 58 exilés canadiens-français de l'actuelle province de Québec qui se sont rebellés contre les Britanniques au nom de la démocratie parlementaire. Condamnés à être pendus, ils ont fini, en 1840, par être exilés à perpétuité en Australie. Les « patriotes » – c'est ainsi qu'on les nommait – ont passé cinq ans dans ce qui est maintenant Concord, une banlieue de Sydney, avant d'être graciés et de rentrer au Canada. Les noms de Canada Bay, French Bay et Exile Bay rappellent leur séjour à Sydney.

Un monument érigé au parc Cabarita à Concord, et dévoilé en 1970 par le premier ministre Trudeau, témoigne de la présence de ces Canadiens en Australie. Quatre ans après le retour de mon ancêtre, en 1849, le Canada a vu l'avènement du gouvernement responsable, et des gens de toutes convictions ont commencé à édifier la démocratie parlementaire telle que nous la connaissons aujourd'hui. C'est peut-être à ce lien ancestral que je tiens mon intérêt actif pour le domaine de l'éthique parlementaire.

Le thème de la conférence, « Prendre ses responsabilités, combattre l'insouciance », est judicieux et bien d'actualité. Cette rencontre sera assurément une excellente occasion pour les délégués de l'Australie et des autres pays de tisser des liens et de s'informer des mesures, des tendances et des stratégies anticorruption actuelles. Certaines questions nous préoccupent de plus en plus, peu importe où nous vivons.

---

Le présent texte est une version remaniée de l'exposé que j'ai présenté à Brisbane, le 29 juillet 2009.

Le leadership éthique est un sujet très vaste. J'ai choisi de centrer mon allocution sur l'importance du leadership éthique chez les parlementaires et les législateurs et, en particulier, sur l'importance de le renforcer. Dans nos sociétés démocratiques, le leadership éthique est l'affaire de tous. Mais il faut que le ton soit donné en haut lieu, et tout spécialement par les parlementaires, qui occupent une place de premier choix dans notre système de gouvernement.

### **Éthique parlementaire**

Les questions qui concernent l'éthique et la conduite des titulaires de charge publique remontent à l'origine de la démocratie. Les philosophes politiques se penchent depuis très longtemps sur les questions d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité dans un effort constant pour parfaire la démocratie, non seulement comme forme de gouvernement mais aussi comme mode de vie. Si l'importance du leadership éthique est aussi universellement reconnue, pourquoi donc l'éthique se trouve-t-elle dans un état lamentable de nos jours? La plupart des gens sont consternés par la situation actuelle, et ils en ont assez de la tromperie, de la tricherie et de la corruption. Ils ne savent plus à qui, ou à quoi, se fier. Ces dernières années, il y a peu d'institutions ou de professions qui ont échappé au scandale.

Il est clairement établi que la population a peu d'estime pour les parlementaires et les législateurs et leur reproche de ne pas se conformer à des normes de conduite acceptables. L'utilisation abusive d'une charge publique pour son profit personnel est un phénomène mondial. En témoigne l'affaire la plus récente, le scandale des notes de frais au Royaume-Uni, où des législateurs de tous les grands partis politiques ont facilement obtenu le remboursement de dépenses pour des travaux comme la taille des haies, le nettoyage des douves et la réparation d'un court de tennis.

Une étude récente d'Élections Canada a révélé que la désaffectation des électeurs est due principalement à leur attitude négative envers les politiciens. Selon l'étude, « beaucoup perçoivent les politiciens comme indignes de confiance, égoïstes, libres d'agir sans rendre de comptes, peu crédibles, non fiables ».

Aux États-Unis, une enquête effectuée dans les dernières années montre que seulement 30 % des répondants font confiance à leur gouvernement pour prendre les mesures qui s'imposent. Il ressort d'une autre enquête que le taux d'approbation du Congrès n'est plus que de 18 %.

Dans un sondage réalisé en 2008, où les répondants australiens indiquaient leur degré de confiance dans les membres de différentes professions, les politiciens se sont classés 39<sup>e</sup> sur 40, avant les agents de télémarketing. Au Canada, un sondage semblable a donné le même résultat. Nos politiciens ont également fini au 39<sup>e</sup> rang, tout juste devant les vendeurs d'automobiles et les agents de télémarketing. Nos deux pays se ressemblent peut-être plus que nous le pensons!

Il va de soi que la corruption, de nos jours, n'est pas le propre de la classe politique. Avocats, travailleurs de la santé, policiers, comptables ne sont que quelques-uns des professionnels de plus en plus critiqués pour divers manquements à l'éthique. Tous les jours ou presque, on entend parler de dirigeants qui seraient les auteurs de malversations, d'abus de pouvoir, de magouilles ou d'actes de corruption. De nombreux ordres professionnels envisagent d'imposer

une nouvelle discipline à leurs membres en établissant des normes de conduite ou en renforçant les normes existantes.

Par conséquent, les parlementaires et les législateurs ne sont pas seuls dans ce borbier. Mais en raison du climat de méfiance qui s'est installé dans une grande partie de la société, il est devenu encore plus difficile pour eux de gouverner et de composer avec des situations contraignantes. La défiance a remplacé la déférence au sein de la population. Il en a résulté une grave « crise de confiance », qui, pour beaucoup, semble ne pas avoir de fin.

La méfiance généralisée nous amène de plus en plus à réclamer une meilleure transparence et à insister pour que les parlementaires qui exercent une autorité sur nous, ou en notre nom, répondent à des normes plus rigoureuses.

Les citoyens veulent savoir quelles décisions sont prises, comment elles sont prises, qui détient les rênes du pouvoir et comment ce pouvoir est exercé. Ils remettent en question les mécanismes traditionnels de reddition de comptes et exigent un nouvel esprit d'intégrité et d'ouverture. Les citoyens veulent que les parlementaires prennent leurs importantes décisions dans l'intérêt des gens qu'ils sont censés servir et qu'ils aspirent à des critères plus élevés que la légalité pure et simple dans leur prise de décisions.

Il est indéniable que les titulaires de charge publique se heurtent à de nombreuses demandes contradictoires aux niveaux national, étatique, provincial et municipal. Leurs fonctions comptent parmi les plus exigeantes de notre société démocratique sur le plan non seulement politique, mais aussi éthique. Dans notre système de Westminster, les parlementaires étudient et approuvent les projets de loi et les dépenses d'initiative gouvernementale, présentent des projets de loi d'intérêt privé et signalent au gouvernement les préoccupations et les problèmes des citoyens. Ils jouent aussi un rôle de « chien de garde » en obligeant le gouvernement à rendre compte de ses actes. De plus, ils participent activement aux travaux des comités législatifs, tiennent des audiences et produisent des rapports sur une foule de questions cruciales.

Comme la charge parlementaire est un mandat public, les parlementaires sont censés agir dans l'intérêt de la population *en tout temps*, dans un esprit d'ouverture et d'impartialité. Ils ne peuvent se servir de leur charge officielle afin d'obtenir des gains personnels ou des avantages pour leur famille ou une autre personne ou entité. Ils doivent remplir leurs fonctions selon les normes les plus rigoureuses pour éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents. De plus, ils doivent régler leurs affaires personnelles de façon à éviter les conflits d'intérêts et, dans l'éventualité d'un tel conflit, ils doivent le résoudre de manière à préserver la confiance de la population.

Les parlementaires doivent se conduire avec intégrité et transparence en tous lieux, de façon que la population puisse porter des jugements éclairés et leur demander des comptes pendant leur mandat. Dans un pays, le comportement des parlementaires donne le ton en matière d'éthique. C'est là que commence le leadership éthique, car leur conduite a un effet sur la moralité de toute la société.

## Les 50 dernières années

Depuis 50 ans, nous sommes témoins d'une évolution marquée dans le domaine de l'éthique parlementaire à l'échelle du globe. Par exemple, l'adoption de règles de déontologie par le Congrès américain remonte aux années 1960. Le Bureau de l'éthique gouvernementale, qui s'occupe entre autres de certifier les déclarations financières des candidats à la présidence, a emboîté le pas en 1978. L'année dernière, on a créé aux États-Unis un bureau de l'éthique du Congrès, qui a renforcé la transparence et l'obligation de rendre compte prévues dans le mécanisme d'application des règles d'éthique de la Chambre des représentants. Ce bureau exige maintenant un examen indépendant des manquements à l'éthique qu'auraient commis des personnes qui ne sont pas membres du Congrès.

En 1988, le gouvernement français a créé par voie législative la Commission pour la transparence financière de la vie publique, dirigée par un commissaire indépendant. Les attributions de cette commission ont été élargies en 1995 pour englober l'examen des déclarations de patrimoine des membres des deux Chambres. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes a, en 1995, adopté un code de déontologie pour ses députés et nommé un commissaire parlementaire indépendant chargé de le faire respecter. En 2001, la Chambre des lords s'est elle aussi dotée de son propre code de déontologie. Au parlement fédéral de l'Australie, chaque Chambre a son propre registre des intérêts, tenu par un registraire, et a un comité parlementaire qui en assure le contrôle et la surveillance. Ces mesures ont été prises par la Chambre des représentants en 1984 et par le Sénat en 1994.

Au Canada, les provinces et les territoires ont montré la voie dès 1988 dans l'établissement des règles et des procédures en matière d'éthique pour les législateurs. L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont donc à l'origine du modèle canadien de déontologie parlementaire. En général, les parlementaires de ces provinces n'ont pas eu le déshonneur de se voir accusés de sérieux conflits d'intérêts.

Les deux Chambres au niveau fédéral ont beaucoup tardé à agir du fait que les divers projets de loi présentés mouraient au *Feuilleton*. Les discussions sur l'élaboration de codes de conduite pour les sénateurs et les députés se sont poursuivies pendant trois décennies. En 2000, la vérificatrice générale du Canada a invité les parlementaires fédéraux à faire preuve d'un « leadership éthique » et à adopter des règles de conduite en bonne et due forme à l'exemple de la plupart des provinces et territoires. La Chambre des communes et le Sénat ont fini par nommer chacun leur commissaire indépendant à l'éthique et par adopter leur propre code de conduite en 2004 et en 2005, respectivement.

Les 15 assemblées législatives fédérales, provinciales et territoriales ont maintenant leur commissaire à l'éthique indépendant, chargé d'administrer, d'interpréter et d'appliquer les règles de conduite des parlementaires.

Au cours des dernières années, des parlementaires du monde entier ont accompli un travail méritoire dans l'établissement de régimes de déontologie. Il faudra faire beaucoup plus, toutefois, pour porter les normes de conduite à un niveau acceptable. L'esprit de suffisance et d'insouciance nous guette toujours. Un solide leadership éthique exercé au bon moment s'impose chez les parlementaires du monde entier.

La responsabilité d'agir n'incombe pas au pouvoir exécutif, ni au pouvoir judiciaire, ni à d'autres corps constitués. Il incombe clairement aux parlementaires. Comme les parlementaires sont, pour ainsi dire, les « détenteurs » des règles de conduite, c'est à eux de faire preuve de leadership et de renforcer les régimes de déontologie existants.

Dans le modèle de Westminster, la pratique voulant que chaque Chambre décide des règles d'éthique pour ses membres et de l'application de ces règles est reconnue depuis longtemps en droit et dans la tradition parlementaire, en fait depuis l'adoption du Bill of Rights anglais en 1689. Aux États-Unis, le pouvoir de chaque Chambre de fixer ses propres règles et de punir ses membres est expressément énoncé à l'article premier de la Constitution.

Les appels à l'action se font de plus en plus nombreux. À titre d'exemple, le sénateur canadien Donald H. Oliver a exhorté les parlementaires à faire « plus d'efforts », ajoutant : « Il est évident que les gens sont désabusés de la politique et des politiciens [...] La population est aussi devenue plus méfiante à l'égard des politiciens en général. Il n'est pas certain que, collectivement, nos agissements soient moins conformes à l'éthique que par le passé, et il n'est peut-être pas important de le savoir. Ce qui compte avant tout, c'est que nous réagissions au climat actuel en déployant plus d'efforts que par le passé pour être des hommes et des femmes intègres et pour être vus comme tels. »

### **Les assises**

En me basant sur mon expérience à titre de conseiller sénatorial en éthique et sur ma connaissance du milieu international de l'éthique, j'ai défini huit composantes – ou assises – distinctes et interreliées qui, ensemble, forment une solide infrastructure pour l'éthique parlementaire.

Le gourou de la gestion Peter Drucker a décrit ainsi le leadership : « La gestion consiste à faire les choses comme il faut; le leadership à faire ce qu'il faut. » Permettez-moi de vous suggérer comment faire ce qu'il faut – poser les assises – pour édifier un régime de déontologie parlementaire sain et efficace.

Le plan que je propose comporte huit points :

1. Un code de conduite pour les parlementaires
2. Un commissaire à l'éthique parlementaire indépendant, mais tenu de rendre des comptes
3. Un comité parlementaire de l'éthique
4. La priorité aux conseils et à la prévention
5. Un solide mécanisme de déclaration et d'enregistrement
6. Une fonction d'enquête assortie des pouvoirs nécessaires
7. Un mécanisme d'examen externe
8. Des échanges réguliers de pratiques exemplaires.

### **1. Un code de conduite clair et succinct pour les parlementaires**

Au cœur de tout bon régime de déontologie parlementaire réside un code de conduite qui donne aux parlementaires des lignes directrices claires et uniformes sur la conduite attendue

d'eux dans l'exercice de leur charge publique. Bien qu'il existe des différences d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays, les codes ont souvent en commun un ensemble de grands principes conjugué à des règles de conduite précises. Les principes sont le fondement du système, les règles en sont la superstructure et elles débouchent sur des procédures, c'est-à-dire les rouages nécessaires à l'application des règles. Les principes, les règles et les procédures sont essentiels. Il incombe aux commissaires à l'éthique d'interpréter les principes et les règles et de les appliquer aux cas individuels. La situation de chaque parlementaire est unique, et des circonstances différentes appellent des conclusions différentes. C'est l'un des principaux défis que les commissaires à l'éthique ont à relever dans l'exercice de leurs fonctions.

Je tiens à souligner que la simplicité et la concision sont des qualités primordiales d'un code de conduite. Sollicités de toutes parts, les parlementaires n'ont pas le temps de fouiller dans un code compliqué et volumineux. Il faut éviter d'incorporer une foule de détails dans un code, car on ne pourra jamais prévoir toutes les situations possibles, si méticuleux soit-on. Il faut aussi éviter les formulations verbeuses, obscures et trop techniques pour leurs utilisateurs. La lumière ne traverse pas facilement les eaux troubles.

D'après mon expérience, il y a peu de parlementaires qui prennent le temps de se familiariser avec les règles si le code, le guide ou le manuel est jugé trop complexe. À titre d'exemple, le Code du Sénat du Canada repose sur trois grands principes qui mettent en lumière l'importance de l'intégrité, de l'impartialité et de la transparence pour une démocratie. Il part de ces grands principes pour énoncer sept règles de conduite, qui portent sur des questions comme les cadeaux et autres avantages, les voyages parrainés, les activités externes, les déclarations d'intérêts personnels, l'exercice d'influence, les renseignements confidentiels et les contrats du gouvernement.

Le Code du Sénat du Canada compte 53 articles et 27 pages dans chacune des deux langues officielles. Par comparaison, le Code du Sénat américain et le manuel correspondant font plus de 500 pages, qui alignent une multitude de règles détaillées. C'est un volume que peu de sénateurs essaieront même de parcourir. Un bon régime de déontologie parlementaire nécessite des règles concises et claires.

Les codes, loin d'être statiques, sont des documents qui doivent évoluer constamment. Cette réalité est source occasionnelle de tensions, car certains parlementaires estiment qu'une fois établi le code est achevé et qu'on n'a plus à y revenir. Un bon régime de déontologie prévoit dès le départ un mécanisme permettant de revoir le code à intervalles réguliers et au moment opportun. Les modifications deviennent nécessaires à mesure que le code prend de l'âge et que les attentes de la population changent. Comme les citoyens s'attendent à des normes de conduite plus rigoureuses de la part des titulaires de charge publique, il y aura toujours des améliorations à apporter. Je cite à ce sujet Howard R. Wilson, ancien conseiller fédéral du Canada à l'éthique : « Ce qui était bon hier n'est plus nécessairement bon aujourd'hui. Ce qui est "normal" aujourd'hui pourrait bien être "inacceptable" demain. La barre (de l'éthique) est toujours plus haute et nous devrions en être fiers. »

## **2. Un commissaire à l'éthique parlementaire indépendant, mais tenu de rendre des comptes**

La deuxième assise d'un bon régime de déontologie parlementaire est le responsable de l'application des règles. La tâche est confiée à une personne (ou commission) qui peut avoir pour titre : commissaire à l'éthique, commissaire à l'intégrité, commissaire aux normes, commissaire aux conflits d'intérêts ou conseiller à l'éthique. La désignation n'a pas d'importance. L'important, c'est que la personne chargée de l'administration, de l'interprétation et de l'application du code bénéficie d'un vaste soutien, possède un jugement qui est respecté, ait à son actif des années d'expérience dans l'administration publique à un échelon très élevé et soit indépendante des branches exécutive et judiciaire.

Au Sénat du Canada, par exemple, les principales responsabilités du conseiller sénatorial en éthique sont les suivantes :

- conseiller les sénateurs individuellement, de façon confidentielle et continue, sur leurs obligations aux termes du Code du Sénat et les aider à demeurer en conformité avec celui-ci;
- superviser le processus continu de déclaration annuelle dans le cadre duquel les sénateurs sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers et autres;
- mener des enquêtes afin de déterminer si un sénateur a satisfait à ses obligations aux termes du Code;
- tenir un registre public contenant les renseignements sur les intérêts financiers et autres que les sénateurs sont tenus de déclarer publiquement en vertu du Code;
- présenter un rapport annuel des activités du bureau au Président du Sénat, pour dépôt au Sénat.

### **Indépendance**

Les commissaires à l'éthique doivent exercer leurs fonctions en toute indépendance pour conserver leur crédibilité et inspirer confiance tant à la population qu'aux parlementaires. Cette indépendance est essentielle, car elle leur donne la latitude voulue pour mener des enquêtes et donner des conseils judicieux aux parlementaires de façon tout à fait impartiale et transparente, sans crainte et sans favoritisme, et surtout sans apparence d'influence ou de contrainte externe. L'indépendance est fonction d'éléments fondamentaux comme la loi créant le poste, le processus de nomination, l'inamovibilité, l'autonomie financière et les rapports hiérarchiques.

Au Canada, le conseiller sénatorial en éthique est un haut fonctionnaire indépendant du Sénat, dont les pouvoirs découlent de la *Loi sur le Parlement du Canada* et du Code du Sénat. L'application et l'interprétation du Code en ce qui concerne la situation individuelle des sénateurs relèvent de sa responsabilité exclusive. Le gouverneur en conseil le nomme après avoir consulté le chef de chacun des partis reconnus au Sénat et après avoir fait approuver la nomination par résolution du Sénat, démarche qui garantit l'appui de la majorité des sénateurs, tous partis confondus. Le conseiller sénatorial en éthique est nommé pour un mandat renouvelable de sept ans et peut être démis de ses fonctions, pour un motif valable, par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat.

La *Loi sur le Parlement du Canada* précise que le conseiller sénatorial en éthique est responsable de la gestion de son bureau, indépendamment du Sénat. Par exemple, il est chargé de préparer les prévisions de dépenses nécessaires au fonctionnement du bureau, lesquelles sont indépendantes des prévisions budgétaires du Sénat. Il présente ces prévisions au Président du Sénat qui, après les avoir examinées, les transmet au président du Conseil du Trésor. Elles sont ensuite déposées à la Chambre des communes, avec les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice financier. Le conseiller sénatorial en éthique jouit par ailleurs d'une immunité d'origine législative.

### **Obligation de rendre des comptes**

Je suis tenu de rendre des comptes au Sénat. Dans la pratique, mon bureau est responsable devant diverses entités, dont le Sénat dans son ensemble, le Président du Sénat, un comité sénatorial permanent et la population.

Je suis comptable au Sénat du fonctionnement général de mon bureau.

Je suis responsable, devant le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs, de l'efficacité et de l'efficacite de mon bureau. Ce comité se réunit tous les ans avec moi pour examiner mon rapport sur les activités du bureau.

Je rends compte au Sénat des activités financières du bureau. Le Sénat peut étudier mon budget dans le cadre de l'examen annuel des prévisions budgétaires du gouvernement. Chaque année, un vérificateur externe effectue une vérification des états financiers du bureau, dont les résultats sont intégrés à mon rapport annuel et déposés au Sénat. Des renseignements sur mes frais d'accueil et de voyage et sur les contrats du bureau de plus de 10 000 \$ sont affichés sur notre site Web.

Je considère que je dois aussi rendre des comptes à la population. À cette fin, je soumetts au Président du Sénat un rapport annuel sur les activités du bureau, qui est ensuite déposé au Sénat. Ce rapport ainsi que d'autres documents et liens utiles se trouvent sur un site Web complet et accessible qui a reçu quelque 17 000 visites l'année dernière.

L'indépendance et la reddition de comptes sont unies par un lien essentiel et complexe. Elles représentent les deux faces d'une pièce de monnaie. Si l'une des deux faces est endommagée, la pièce tout entière perd de sa valeur. D'après mon expérience, pour être efficace et crédible, un commissaire à l'éthique doit être indépendant, et son indépendance doit s'accompagner de l'obligation de rendre des comptes. Le commissaire qui n'est pas tenu de rendre des comptes risque de sortir du droit chemin, alors que le commissaire qui n'est pas indépendant manquera de légitimité. Dans un cas comme dans l'autre, il perdra la confiance des citoyens et des parlementaires.

### **3. Un comité parlementaire permanent de l'éthique**

Une autre assise du régime de déontologie est l'existence d'un comité parlementaire permanent chargé de superviser le travail du commissaire et de faire le lien entre ce dernier et l'assemblée législative.

Au Sénat du Canada, par exemple, le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs se compose de cinq membres, tous élus par scrutin secret. Deux sont choisis par les sénateurs du caucus du gouvernement et deux autres par les sénateurs du caucus de l'opposition, et ces quatre membres en élisent ensuite un cinquième.

Le Comité a un rôle important à jouer dans les enquêtes menées aux termes du Code. Il reçoit et examine les rapports d'enquête du commissaire et recommande au Sénat les sanctions qu'il juge nécessaires, dans les situations où un sénateur a contrevenu aux dispositions du Code. Le Sénat détermine alors s'il veut donner suite aux recommandations et exercer son droit constitutionnel d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres, et il prend la décision finale de sévir ou non.

Le Comité a aussi pour fonction d'effectuer un examen périodique complet du Code et de recommander au Sénat les changements à y apporter au besoin. Il est dans une large mesure la conscience du Code.

#### **4. La priorité aux conseils, à la prévention et aux entretiens avec les parlementaires**

La quatrième assise d'un bon régime de déontologie est la priorité donnée aux conseils, à la prévention et aux entretiens avec les parlementaires. Une de mes principales attributions en tant que conseiller sénatorial en éthique est de conseiller les 105 sénateurs, de façon confidentielle et continue, sur leurs obligations aux termes du Code et de les aider à demeurer en conformité avec celui-ci.

La fonction de conseil consiste à discerner les conflits d'intérêts prévisibles, réels ou apparents, et à recommander des mesures pour les résoudre. Je conseille les sénateurs dans différents domaines, notamment les activités autres que leurs fonctions parlementaires officielles, les cadeaux et autres avantages, les voyages parrainés, les déclarations d'intérêts personnels, les contrats ou ententes commerciales avec le gouvernement fédéral et les exigences en matière de déclaration.

Lorsque les postes de commissaire à l'éthique ont vu le jour au Canada, l'attention, surtout dans les médias, s'est portée sur les enquêtes. On s'attendait à voir arriver un Lone Ranger, un justicier solitaire de l'éthique, qui éradiquerait la corruption et débusquerait les coupables. Mais l'expérience, du moins au Canada, nous a appris qu'en réalité c'est la fonction de conseil qui fait toute la différence dans un bon régime déontologique parlementaire. Il est plus efficace de travailler sans masque et sans arme.

Mes homologues canadiens considèrent tous comme très important d'encourager les parlementaires à les consulter aussi souvent que possible, surtout en cas de doute, avant de prendre des décisions. Il y a de nombreux précédents que les législateurs ne connaissent pas nécessairement, et l'interprétation du Code peut être nuancée. Il est crucial de donner aux parlementaires des conseils qui les aideront à voir clair.

Pour reprendre les propos de Robert Clark, ancien éminent commissaire à l'éthique de la province de l'Alberta, le commissaire est « prêtre à 90 % et policier à 10 % ». Je partage entièrement son avis et j'applique la même approche au Sénat depuis quatre ans.

La fonction de conseil va de pair avec la priorité donnée à la prévention, car il vaut beaucoup mieux déceler un problème avant qu'il devienne pressant. Cet investissement initial, parfois appelé « médecine politique préventive », peut prévenir la corruption et les scandales qui s'ensuivent et est nettement préférable à la réparation des dégâts après coup.

D'après mon expérience, l'outil principal de la trousse de prévention est le tête-à-tête annuel. Les législateurs, et tout particulièrement ceux qui viennent d'entrer en fonction, ont vraiment besoin d'être informés et guidés par le commissaire à l'éthique. L'entretien personnel avec chaque sénateur est un rouage essentiel dans le mécanisme d'application des normes de conduite au Sénat. Il faut parfois plus qu'une rencontre. J'ai constaté qu'avec les sénateurs nouvellement nommés, deux ou trois entretiens peuvent être nécessaires pour résoudre des questions qui pourraient devenir épineuses. Les entretiens sont comme des systèmes d'alerte rapide : ils avertissent des tendances et des faits à venir. Les signaux qu'ils envoient peuvent être extrêmement précieux.

Certains diront que la déclaration annuelle est amplement suffisante, mais j'estime que ce n'est pas le cas. Le commissaire à l'éthique doit nouer une bonne relation personnelle avec les parlementaires, qui du coup se sentent à l'aise de faire affaire avec lui et pensent à le consulter avant d'agir. Une fois que cette relation est établie, il est possible de régler certaines questions par d'autres moyens. Je reçois par téléphone et par courriel de nombreuses demandes de conseil qui ont un caractère moins officiel. Mais peu importe le moyen utilisé, le but ultime est de faire mieux comprendre le code et son application à différentes circonstances.

Chaque année, mon bureau donne entre 200 et 300 avis et conseils confidentiels sur des questions plus ou moins complexes, situation révélatrice de la confiance qui s'est installée entre les sénateurs et mon bureau. Cet aspect du travail occupe le gros de mon temps et du temps d'un bon nombre de mes homologues canadiens, bien plus que la fonction d'enquête qui, inévitablement, monopolise l'attention des médias.

Cette année, comme par le passé, il n'y a pas eu d'allégations de manquement à l'encontre des sénateurs. Je constate une nette corrélation entre le nombre de demandes d'avis et de conseil et le nombre d'enquêtes entamées. Plus les sénateurs consultent et plus l'accent est mis sur la prévention et l'information, moins les enquêtes sont nécessaires et moins il y a d'allégations de manquement au Code. Cela pourrait expliquer pourquoi les enquêtes sont rares dans la plupart des parlements du Canada. Le système canadien n'est pas parfait, mais il fonctionne bien depuis 20 ans.

## **5. Un solide mécanisme de déclaration et d'enregistrement**

Les règles applicables à la déclaration et à l'enregistrement des intérêts personnels constituent une autre assise du régime de déontologie. Leur raison d'être est la transparence. Elles donnent aux parlementaires et à la population l'occasion de s'informer sur les intérêts financiers ou autres qui pourraient influencer un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions, y compris les intérêts des membres de sa famille. Évidemment, les parlementaires et leur famille devraient raisonnablement s'attendre au respect de leur vie privée et à la confidentialité des renseignements qui, selon le code, doivent être tenus confidentiels.

Au Sénat du Canada, le processus de déclaration est rigoureux. Il prévoit des formulaires détaillés à remplir, l'échange de documents entre mon bureau et chaque sénateur et des entretiens en tête à tête, comme je l'ai mentionné. Le produit final est un résumé public de la déclaration du sénateur, qui permet aux citoyens de connaître les intérêts personnels de leurs législateurs et de constater que ceux-ci font le nécessaire pour que les intérêts personnels ne l'emportent jamais sur l'intérêt public.

De plus en plus, ce type d'information est accessible en ligne, tendance qui doit être encouragée. Les Canadiens et les Australiens savent ce qu'est un grand pays. Les citoyens de Perth ou de Vancouver devraient avoir accès à l'information aussi facilement que ceux de Canberra ou d'Ottawa, où se trouvent les registres publics.

## **6. Une fonction d'enquête assortie des pouvoirs nécessaires**

La fonction d'enquête est la sixième assise d'un bon régime de déontologie parlementaire et concerne les manquements ou allégations de manquement au code.

Dans un monde idéal, la fonction d'enquête ne serait pas nécessaire. À mon sens, les enquêtes devraient être un instrument de dernier ressort. Et si elles sont inévitables, il faut accorder une grande importance à leur déroulement.

Les enquêtes doivent être menées avec soin et en temps utile. Elles ne doivent pas avoir l'apparence d'un mécanisme où des parlementaires enquêtent sur d'autres parlementaires, situation que Dennis Thompson, professeur à l'Université Harvard, désigne comme « un conflit d'intérêts institutionnel » dans son ouvrage classique *Ethics in Congress*. Les systèmes traditionnels d'autorégulation n'ont guère de crédibilité et n'inspirent plus confiance à la population. Comme M. Thompson l'a fait observer : « Les parlementaires qui jugent d'autres parlementaires font planer des doutes raisonnables sur l'indépendance, l'équité et la responsabilité du processus. »

Par exemple, pour être efficace et digne de foi, un commissaire à l'éthique doit avoir la latitude voulue pour mener des enquêtes quand il le juge bon. Il doit pouvoir déclencher des enquêtes, rendre ses rapports publics, convoquer des témoins ou faire produire des documents et aviser les autorités policières s'il a des motifs raisonnables de croire que le parlementaire qui fait l'objet de l'enquête a commis une infraction à une loi fédérale, telle que le *Code criminel*.

## **7. Un mécanisme d'examen externe**

L'assise suivante est l'existence d'un mécanisme d'examen interne qui aide les parlementaires à revoir périodiquement leurs règles et procédures en matière d'éthique.

Comme je l'ai indiqué plus tôt, les parlementaires sont les « détenteurs » de leur code de conduite. C'est une approche qui est peut-être acceptable en général, mais qui n'est certes pas suffisante si l'on veut hausser d'un cran les normes d'éthique. Pour renverser la perception négative que la population a des parlementaires, il faut établir un mécanisme d'examen interne périodique.

Un exemple concret de tiers intervenant est le Comité sur les normes de la vie publique, appelé aussi comité Nolan. Il a été créé en 1995 au Royaume-Uni pour « examiner les préoccupations actuelles concernant les normes de conduite de tous les titulaires de charge publique [...] et recommander les changements jugés nécessaires dans les mesures en place pour assurer la plus grande probité dans la vie publique ».

Il s'agit d'un comité formé de « sages » – membres du Conseil privé, anciens juristes, personnalités publiques, universitaires renommés, par exemple – qui ont pour seul objectif d'améliorer la situation. Ce sont de distingués citoyens qui, par leur expérience de la chose publique, se sont forgé une opinion sur les solutions gagnantes et les pratiques inefficaces. Le Comité examine les normes et les usages en matière d'éthique de certains organismes publics. Il tient des audiences ouvertes au public pour entendre les vues des praticiens et des experts du domaine à l'étude.

À titre d'exemple, le Comité a étudié à deux reprises le système de réglementation des normes de conduite à la Chambre des communes britannique. La dernière fois, en 2002, il a constaté que la structure fondamentale du système était valable, mais a présenté des recommandations en vue de la renforcer. Sur l'avis du Comité des normes et des privilèges, la Chambre des communes a accepté presque toutes ces recommandations, qui ont depuis été mises en œuvre. Le Comité a produit onze grandes études depuis sa création. Le rapport public de chaque étude s'avère très utile et devient un outil de référence sur lequel le commissaire à l'éthique parlementaire ou le Comité lui-même peut s'appuyer pour faire progresser ou pour améliorer le régime de déontologie en place.

Au Canada, nous n'avons pas de mécanisme d'examen externe. Le seul examen que je connais est celui qui a été réalisé par Ian Greene, professeur à l'Université York. Dans un rapport publié en 2005, il a conclu qu'il y avait eu une baisse considérable du nombre de cas de conflits d'intérêts signalés dans les provinces et les territoires après l'établissement des postes indépendants de commissaire à l'éthique et des règles de conduite des parlementaires, qui, comme je l'ai déjà mentionné, ont vu le jour en 1988 en Ontario. Ces conclusions mettent en évidence le bon fonctionnement, jusqu'ici, des régimes instaurés au Canada, mais laissent entière la question des changements qui pourraient être apportés pour renforcer les mécanismes en place.

## **8. Des échanges réguliers de pratiques exemplaires**

La dernière assise d'un bon régime de déontologie est l'échange de pratiques exemplaires entre les parlementaires et les administrateurs des règles d'éthique dans le monde. L'éthique parlementaire est un domaine relativement nouveau. Des études à ce sujet peuvent déjà être consultées auprès d'organisations comme l'OCDE, la Banque mondiale, l'ONU, le Conseil de l'Europe, Transparency International et Global Integrity. De plus en plus d'universitaires s'y intéressent aussi. Il nous faut pousser à l'avant-scène les meilleures analyses pour que ceux, parmi nous, qui s'occupent de régimes de déontologie puissent faire connaître les pratiques exemplaires. La conférence actuelle, par exemple, est une excellente tribune pour ce transfert de connaissances.

De nombreux pays ont adopté – ou sont en train d'adopter – des régimes de déontologie ou de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires. Ces régimes, qui ne sont pas tous

conçus sur le même modèle, prennent la forme de lois ou de règles d'éthique parlementaire qui conjuguent divers éléments – codes, commissaires, comités, commissions et autorités policières – et possèdent au moins l'une des caractéristiques suivantes :

- des valeurs et principes fondamentaux, explicites ou implicites, pour guider la vie des parlementaires, notamment l'intégrité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes;
- des règles de conduite sur des questions comme les intérêts personnels, l'exercice d'influence, les renseignements confidentiels, les cadeaux et autres avantages, les voyages parrainés, les déclarations d'intérêts personnels et les activités externes;
- un processus de déclaration qui oblige à rendre publics des renseignements à jour sur les intérêts financiers et autres des parlementaires, de leur époux et de leur conjoint qu'on pourrait raisonnablement considérer comme compromettant leur jugement ou leur intégrité.

Cette évolution s'est opérée dans un laps de temps remarquablement court. Elle a souvent résulté de scandales politiques et de pressions publiques et, dans les pays en développement, a reçu l'encouragement actif d'organisations internationales. Bien que les régimes présentent des similitudes et que l'analyse comparative entre pays soit pratique courante, il existe des différences d'un pays à l'autre qui reflètent l'histoire politique, la culture et les valeurs de chacun. Il y a aussi des différences à l'intérieur d'un même pays, par exemple entre les deux chambres du Congrès américain, entre la Chambre des lords et la Chambre des communes au Royaume-Uni, entre le Sénat et la Chambre des représentants en Australie et entre le Sénat et la Chambre des communes au Canada, qui ont tous leurs propres règles ou code de déontologie.

La principale différence entre les régimes réside dans les mécanismes institutionnels instaurés pour administrer et faire appliquer les règles de conduite. Il existe deux grands modèles institutionnels de base : le modèle d'autoréglementation et celui de commissaire à l'éthique.

Le modèle d'autoréglementation, ou de comité, se rencontre notamment aux États-Unis et en Australie. Ainsi, les deux chambres du Congrès ont des comités de déontologie qui appliquent et interprètent des règles d'éthique très détaillées, fortement axées sur la conformité. Ce modèle, qui a pendant longtemps été la norme pour les assemblées législatives, prêle maintenant le flanc à la critique. En effet, le processus qui amène les législateurs à enquêter sur d'autres législateurs est largement discrédité, car il manque d'impartialité et n'inspire pas confiance à la population.

L'autre modèle de base est celui de commissaire à l'éthique, aussi appelé modèle canadien d'éthique parlementaire, où la fonction de commissaire est indépendante de l'assemblée législative. Instauré d'abord au Canada, ce modèle a été adopté par la Chambre des communes du Royaume-Uni et d'autres instances. Il soulève aussi l'intérêt d'autres pays et d'organisations internationales. L'existence d'un agent supérieur indépendant et apolitique qui conseille les parlementaires pour prévenir les conflits d'intérêts et mène des enquêtes impartiales pour déterminer si les parlementaires respectent leurs obligations est le meilleur modèle que je connaisse. À mon avis, le modèle de commissaire à l'éthique procure un niveau de transparence, de reddition de comptes et de confiance qui est supérieur à ce qu'on peut raisonnablement s'attendre d'un modèle d'autoréglementation ou d'un comité de déontologie

chargé de la discipline des législateurs. Cela dit, nous avons beaucoup à apprendre des « pratiques exemplaires » établies ailleurs, qui peuvent diversifier nos connaissances et nous faire profiter d'expériences concrètes.

Toutes les occasions d'échanges sont bénéfiques, car ceux d'entre nous qui sont appelés quotidiennement à guider et à conseiller les parlementaires peuvent en profiter pour discuter de questions émergentes et contribuer ainsi à la consolidation de leur régime. Ce cheminement ne peut que rehausser la confiance de la population dans les parlementaires qui la représentent.

### **Mot de la fin**

À mon avis, le plan en huit points que je viens de présenter offre aux parlementaires les bons outils pour relever le défi évoqué par le titre de la conférence : « Prendre ses responsabilités, combattre l'insouciance. »

En tant qu'auteurs de leur code, les parlementaires doivent « prendre la responsabilité » de tenir à jour leurs normes et d'avoir un système efficace et efficient d'administration des règles d'éthique. En tant que détenteurs du code, ils doivent faire preuve de leadership en « combattant l'insouciance », en s'opposant à ceux qui disent que tout fonctionne à merveille et qu'il n'y a rien de plus à faire. Il leur faut « rehausser le niveau du jeu », pour faire allusion au rugby. En tant que gardiens des deniers publics et de la confiance de la population, les parlementaires doivent relever ce défi. Ils doivent veiller individuellement à ce que leur conduite soit irréprochable et collectivement à ce que leur régime de déontologie prévoie des normes de conduite plus rigoureuses, conformément aux attentes envers les titulaires de charge publique.

Vous avez peut-être vu le film *Frost/Nixon*, qui reconstitue les entrevues menées par David Frost auprès d'un Richard Nixon en disgrâce, trois ans après sa démission de la présidence dans la foulée du scandale du Watergate. Dans un échange très dynamique, Nixon laisse échapper : « Si le Président le fait [...] ce n'est pas illégal. » Malheureusement, beaucoup de citoyens en sont venus à penser que les élus se croient au-dessus des règles ou que la plupart des politiciens sont des escrocs.

Au fond, nous voulons que nos dirigeants politiques parviennent à leurs fins, et la plupart des personnes qui briguent une charge publique le font pour les bonnes raisons. Une fois dans le système, par contre, ils sont soumis à des tentations, et c'est là qu'entre en jeu la célèbre formule de lord Acton : « Le pouvoir tend à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument. » L'existence d'un régime de déontologie solide et dynamique dans l'enceinte parlementaire est un puissant vaccin contre ce mal.

La perte de confiance en la classe politique se répercute dans toute la société et provoque le désenchantement face aux institutions publiques. Il y a urgence. Dans le monde, on ne compte plus les cas récents d'inconduite qui ont miné la confiance de la population et qui soulignent la nécessité d'un solide régime de déontologie.

J'ai mentionné précédemment le scandale des notes de frais chez les parlementaires du Royaume-Uni; dans cette affaire, le Président de la Chambre des communes a payé cher son

opposition à la transparence en devenant le premier président à devoir démissionner de son poste depuis 1695.

Au Canada, une enquête publique est en cours sur des enveloppes pleines d'argent qu'un ex-premier ministre a reçues des mains d'un marchand d'armes étranger. Dans une autre récente affaire appelée le scandale des commandites, des fonctionnaires corrompus ont attribué des contrats à des agences de publicité amies du parti, en échange d'un travail inexistant ou symbolique, et des sommes – encore une fois dans des enveloppes – ont été versées sous forme de don aux agents de financement du parti.

Les parlementaires de partout doivent intensifier leurs efforts dans ce domaine. Il leur faut renforcer ce qui a été accompli depuis 50 ans. Il n'y a pas de solution facile ni de remède universel. Par contre, l'amélioration des régimes de déontologie parlementaire contribuerait pour beaucoup à restaurer la confiance dans les titulaires de charge publique, confiance qui est minée selon certains et brisée selon d'autres.

De simples retouches aux codes et aux normes ne suffiront pas à raviver la confiance dans les dirigeants politiques. Ce qu'il faut, c'est un leadership véritable et soutenu et un comportement exemplaire de la part des grands responsables, de ceux qui donnent le ton, de ceux sur qui on compte pour prêcher par l'exemple dans l'établissement et le respect de normes de conduite rigoureuses.

Il nous revient, en tant que chefs de file de notre domaine, d'indiquer que les normes de conduite rigoureuses doivent être la règle, et non l'exception, dans notre milieu de travail. Il devrait en être de même pour les entreprises avec lesquelles nous faisons affaire et avec les organismes de bienfaisance que nous soutenons ou pour lesquelles nous faisons du bénévolat. Mais surtout, nous devons exiger cela des titulaires de charge publique. La confiance de la population et l'éthique au sein de l'État sont non négociables; ce sont des conditions préalables que tout gouvernement démocratique digne de ce nom est tenu de respecter.

Un code d'éthique solide, appliqué rigoureusement, peut contribuer à rétablir la confiance de la population dans nos institutions parlementaires. Cela dit, les parlementaires devront faire beaucoup plus pour apaiser les profondes inquiétudes exprimées partout dans le monde concernant le déclin de la discipline, du décorum et de la dignité au sein des assemblées législatives, d'autant plus qu'ils ont grandement besoin de retrouver la confiance et le respect de la population, surtout en cette époque où les gouvernements essaient tant bien que mal de faciliter la relance de l'économie. Il se peut que seul un changement radical dans la culture politique soit en mesure d'enrayer le déclin de la confiance dans le gouvernement.

Cette conjoncture difficile appelle une conduite exemplaire. L'éthique est au cœur d'une société florissante, et le leadership éthique demeure un de nos besoins incontournables.

La lutte pour ces principes parlementaires et ces valeurs honorables a entraîné l'exil de mon ancêtre vers l'Australie il y a presque deux siècles. Il s'attendrait assurément à ce que nous menions le même combat de nos jours. Merci de m'avoir donné l'occasion de vous faire part de mes réflexions.